DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
UNIDAD DE INVESTIGACIONES

SERIE DE ENSAYOS Y MONOGRAFIAS: NUMERO 33

LA ELIMINACION DEL EMPLEO CETA EN EL SERVICIO PUBLICO EN PUERTO RICO

por

Miguel A. Ramírez Pérez, Ph.D.
Catedrático

Noviembre, 1983





UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
RIO PIEDRAS, PUERTO RICO



NOTA

Con este ensayo se completa la trilogía sobre el tema de los programas CETA en Puerto Rico preparada por el doctor Ramírez Pérez para publicación por nuestra Unidad de Investigaciones Económicas. Reiteramos nuestra confianza de que la serie de ensayos aportará al conocimiento sobre estos programas, ya desaparecidos al expirar el Comprehensive Employment and Training Act y el Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento de Puerto Rico hacia fines de 1982.

Alicia Rodríguez Castro
Coordinadora de Publicaciones
Ad Honorem

LA ELIMINACION DEL EMPLEO CETA EN EL SERVICIO PUBLICO EN PUERTO RICO

por

Miguel A. Ramírez Pérez, Ph.D.*

I. INTRODUCCION

En el año fiscal federal de 1980 a Puerto Rico correspondió una asignación de $230 millones para los programas bajo el Comprehensive Employment and Training Act (CETA). El 51.8 por ciento de este total fue para los títulos II D y VI. Ambos títulos estaban orientados al adiestramiento de participantes que se desempeñarían en el sector público temporeramente; unos por ser personas en desventaja económica con desempleo crónico y otros por ser víctimas de desempleo cíclico. Las asignaciones para estos títulos se vieron reducidas de $150.4 millones en 1980 a $76.8 en 1981. En 1982 se eliminaron finalmente estos títulos de empleo CETA en el sector público.

La oleada de recortes, que desembocaría finalmente con la eliminación total de CETA en septiembre de 1982, significó la eliminación de 31,067 empleos temporeros a nivel de municipio y agencias gubernamentales en 1981.[1]

---

*Catedrático, Departamento de Economía, Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. Se reconoce la colaboración de la Oficina del Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento de Puerto Rico y las aportaciones de José H. Colón Villanueva y del doctor Samuel Torres Román a una versión anterior del ensayo. Las opiniones y cualquier error son de la exclusiva responsabilidad del autor.

[1]Se refiere al total para el año fiscal 1981, que incluye 19,989 participantes del Título II D y 11,078 del Título VI. De este total, más adelante se tabulan y describen desgloses de 17,642 participantes despedidos en abril y mayo de 1981, según datos provistos por los auspiciadores primarios.

Esta cifra constituyó el 25 por ciento del total de participantes CETA ese año. Asimismo, representó el 3.7 por ciento del empleo total (no CETA) en Puerto Rico.

La eliminación de los empleos temporeros en el servicio público fue un objetivo deliberado de la administración del Presidente Ronald Reagan. Se buscaba eliminar el gasto federal en un programa contra el cual se estaba fuertemente prejuiciado a base de alegaciones de mal uso de fondos y el principio de que los incentivos federales hacia la creación de empleos deben orientarse al sector privado. La pérdida para Puerto Rico fue enorme si se juzga por el monto de asignaciones para los títulos II D y VI. Entre 1975 y 1981 se recibieron $732.6 millones para financiar el adiestramiento de 241,451 participantes en todo el período.

El impacto sobre Puerto Rico de la eliminación de estos empleos puede explorarse en aspectos particulares. Es lo que se persigue en las descripciones del alcance de los despidos de empleados en municipios y agencias gubernamentales y en términos de la estructura ocupacional de los participantes en 1981.

II. ELIMINACION DE EMPLEOS EN MUNICIPIOS Y AGENCIAS

La eliminación de los empleos temporeros en el servicio público a nivel municipal se enfoca primeramente en términos de los auspiciadores primarios y del conjunto de municipios del Balance del Estado.[1]

---

[1] Según CETA, los programas de adiestramiento y empleo en Puerto Rico se organizaban bajo los auspicios de siete auspiciadores primarios. Estos eran Bayamón, Caguas, Carolina, Mayagüez, Ponce, San Juan y el Balance del Estado. Este último, que comprendía los demás municipios, quedó bajo la jurisdicción de la Administración de Derecho al Trabajo.

Hasta abril y mayo de 1981 (Tabla 1), el total de participantes que quedaron desempleados, incluyendo aquéllos que ingresaron en el programa en el año fiscal anterior, ascendió a 17,642. Poco más de ocho de cada diez eliminaciones correspondieron a los municipios del Balance del Estado. De los casos restantes para los seis auspiciadores primarios individuales, el más afectado numéricamente fue Caguas, cuya pérdida equivalió al 5.9 por ciento del total en Puerto Rico.

Tabla 1

PARTICIPANTES CETA ELIMINADOS EN EL PROGRAMA DE EMPLEO EN EL SERVICIO PUBLICO, POR TITULO Y AUSPICIADOR PRIMARIO, HASTA ABRIL Y MAYO DE 1981

Auspiciador primario	Desglose del empleo eliminado: Por título IID	VI	Total	% del total
Balance del Estado[a]	9,964	4,551	14,515	82.3
Otros auspiciadores	1,609	1,013	3,127[b]	17.7
Bayamón	396	228	624	3.5
Caguas	644	400	1,044	5.9
Carolina	82	46	128	0.7
Mayagüez	128	55	183	1.0
Ponce	359	284	643	3.6
San Juan	-	-	505[b]	2.9
Total	11,573	5,564	17,642	100.0

[a] Suma de los municipios bajo la Administración del Derecho al Trabajo.

[b] Incluye subtotales de San Juan no desglosados por título.

Fuente: Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento de Puerto Rico.

Entre todos los auspiciadores primarios, la proporción más alta de participantes despedidos correspondió al Título II D, con personas en empleo transitorio para combatir su desempleo crónico. En esta categoría cayeron 11,573 de los 17,642 despidos, es decir, alrededor de dos de cada tres casos de despidos.

La configuración de participantes despedidos en los municipios del Balance del Estado (Tabla 2) resulta reveladora. Poco más de la mitad de los participantes se desempeñaba en labores realizadas en distintas agencias gubernamentales, según asignaciones de este personal hechas por la agencia patrocinadora, la Administración de Derecho al Trabajo. La mayor concentración de participantes al nivel de agencia se dio en la región de San Juan, donde radican las oficinas principales de la Administración y de otros organismos gubernamentales. Allí se desempeñaban cuatro de cada cinco participantes. El resto de los participantes, tanto en San Juan como en las ocho regiones adicionales de la Administración, se desempeñó en labores adscritas a los gobiernos municipales dentro de cada región.

El desglose de los 14,515 despidos del Balance del Estado por título de CETA (Tabla 3) demuestra que los participantes despedidos en las agencias suplidas por la Administración de Derecho al Trabajo y en los municipios para los que la Administración patrocinó el empleo temporero de participantes CETA se repartieron en proporciones idénticas por título de CETA. Específicamente, los municipios empleaban alrededor de 55 por ciento del personal despedido tanto en los empleos transitorios para personas en desventaja económica con desempleo crónico (Título II D) como en los empleos para personas víctimas de desempleo cíclico (Título VI).

Tabla 2

PARTICIPANTES CETA ELIMINADOS EN EL PROGRAMA DE EMPLEO EN EL SERVICIO PUBLICO
A NIVEL DE AGENCIAS Y MUNICIPIOS POR
REGION[a] DE LA ADMINISTRACION DEL DERECHO AL TRABAJO
HASTA ABRIL Y MAYO DE 1981

Región	Total	En agencias		En municipios
		Número	% del total	
Aguadilla	1,748	822	47.0	926
Arecibo	2,177	930	42.7	1,247
Bayamón	1,259	546	43.4	713
Caguas	978	456	46.6	522
Guayama	1,733	1,025	59.1	748
Humacao	1,610	985	61.2	625
Mayaguez	1,743	1,002	57.5	741
Ponce	1,385	798	57.6	587
San Juan	1,842	1,470	79.8	372
Total	14,515	8,034	55.3	6,481

[a]Excluye participantes a nivel de auspiciador primario.

Fuente: Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento de Puerto Rico.

Tabla 3

PARTICIPANTES ELIMINADOS DEL PROGRAMA DE EMPLEO EN EL SERVICIO PUBLICO BAJO LA ADMINISTRACION DEL DERECHO AL TRABAJO HASTA ABRIL Y MAYO DE 1981

	Número de participantes eliminados		
Unidad	Total	Título II D	Título VI
Total	14,515	9,964	4,551
Agencias	8,034	5,526	2,508
% del total	55.3	55.5	55.1
Municipios	6,481	4,438	2,043
% del total	44.7	44.5	44.9

Fuente: Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento.

El 45 por ciento restante correspondió a las agencias suplidas por la Administración del Derecho al Trabajo. La uniformidad en proyecciones sugiere la posibilidad de equidad distributiva en el empleo temporero bajo examen pero no se cuenta con evidencia objetiva que permita un juicio autorizado.

Los empleos eliminados forzaron cambios drásticos, al nivel de la agencia, para la Administración del Derecho al Trabajo. Por un lado, la eliminación de poco más de 14,500 participantes en empleo público eliminó la necesidad del tamaño del empleo regular en la Administración del Derecho al Trabajo, que había aumentado de 1,548 a 2,252 puestos entre 1980 y 1981.[1] Como consecuencia, el cuadro de funciones de la Administración quedó alterado y el empleo regular se redujo a 1,239 puestos en 1982. La proyección para 1983 se mantenía en esa cifra de empleo, pendiente del impacto de la nueva legislación federal para adiestramiento y empleo que sustituiría a CETA.[2]

Un desglose del personal despedido, en el contexto del empleo regular por municipio (Tabla 4), sitúa a poco más de la mitad de los municipios utilizando los servicios de hasta un empleado (participante de CETA) temporero por cada empleado regular en abril y mayo de 1981. Visto por región, esto cubrió a 27,583 participantes, de los cuales 17,111 correspondieron a San Juan, 2,005 a Caguas, 1,560 a Arecibo, 3,814 a Mayagüez y 3,093 a Ponce. Es decir, la

---

[1]Véase, Negociado de Presupuesto y Gerencia, Presupuesto 1983 que propone el Gobernador de Puerto Rico a la Asamblea Legislativa, Tomo II, enero de 1982, sección 57, página 3 y la sección correspondiente en los documentos del presupuesto para 1983 y 1984.

[2]Las aportaciones federales a la Administración del Derecho al Trabajo en 1981 y 1982, que se redujeron de $141 millones a $54 millones, constituyeron alrededor de tres cuartas partes de su presupuesto anual.

Tabla 4

DISTRIBUCION DE FRECUENCIAS DE RAZONES DE PARTICIPANTES EN EMPLEO CETA[a] (C) CON RESPECTO AL EMPLEO MUNICIPAL (P) EN LOS MUNICIPIOS BAJO LA ADMINISTRACION DEL DERECHO AL TRABAJO, POR REGION LABORAL[b]: ABRIL Y MAYO DE 1981

Intervalo de razón de desempleados (C/P)	Número de casos por región laboral					
	Total	San Juan	Caguas	Arecibo	Mayaguez	Ponce
0.02 - 0.49	10	5	1	1	1	2
0.50 - 0.99	34	8	4	7	10	5
1.00 - 1.49	19	4	7	4	1	3
1.50 - 1.99	6	1	1	1	1	2
2.00 - 2.49	6	2	1	-	1	2
2.50 ó más	3	-	-	-	1	2
Total	78	20	14	13	15	16

[a]El empleo CETA se refiere al número de participantes en el programa de empleo en el servicio público. Los datos excluyen a los auspiciadores primarios, fuera de la Administración de Derecho al Trabajo.

[b]La región está definida según la muestra mensual de viviendas del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. La ciudad que encabeza la región se seleccionó para el propósito de el presente mayo.

Fuente: Datos primarios del Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento.

proporción de hasta un participante por empleado regular abarcó el 82.0 por ciento del total de casi 14,515 participantes en las regiones de la Administración del Derecho al Trabajo. Esto deja un 18.0 por ciento del total de empleo temporero bajo la Administración del Derecho al Trabajo que se distribuyó en 34 municipios donde se registró más de un empleo CETA por cada empleo regular. En esta proporción mayor de uno se destacan Ceiba, Naranjito, Aguas Buenas, Las Marías, Moca, Guayama, Villalba, Patillas y Jayuya. El saldo neto de despidos en estos municipios fue de dos o más participantes CETA por cada empleado regular. Cuatro de estos nueve municipios se localizan en la región laboral de Ponce.

Sintetizando, el número de despidos afectó adversamente la totalidad de los municipios y numerosas agencias gubernamentales. Se infiere que al nivel municipal el impacto tiene que haber sido crucial en la prestación de servicios a la comunidad, dada la proporción característicamente alta de empleo CETA con respecto al empleo regular. El alcance real de ese impacto no ha sido estudiado, como tampoco el impacto sobre los servicios de las agencias afectadas. La sección que sigue sugiere implicaciones sujetas a corroboración.

III. ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL EMPLEO ELIMINADO DEL BALANCE DEL ESTADO

Más allá de las cifras de empleo temporero bajo CETA eliminado en el servicio público, interesa conocerse la estructura ocupacional del grupo de participantes despedidos. La información recopilada revela (tablas 5 y 6) que más de dos quintas partes del personal se desempeñaba en puestos clasificados en la categoría de empleo estructural y relacionado. En esta categoría se clasificaban las personas con un mínimo de las destrezas y experiencia requeridas

Tabla 5

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL NUMERO DE PARTICIPANTES POR GRUPO OCUPACIONAL DE EMPLEO CETA EN EL SERVICIO PUBLICO EN CADA REGION BAJO LA ADMINISTRACION DEL DERECHO AL TRABAJO HASTA ABRIL Y MAYO DE 1981

	Grupo ocupacional como por ciento del total en la región			
Región	Técnicos profesionales y gerenciales	Clericales y de venta	De servicio	Empleo estructural y misceláneo
Aguadilla	17.3	17.3	21.7	43.5
Arecibo	18.6	18.2	19.9	42.8
Bayamón	17.2	21.6	21.0	40.0
Caguas	21.7	29.9	26.1	21.9
Guayama	13.1	14.3	21.5	50.9
Humacao	14.1	19.1	17.8	48.8
Mayaguez	12.7	14.9	18.1	54.3
Ponce	21.1	18.1	21.2	39.6
San Juan	19.9	28.5	13.5	38.1
Total	17.1	19.7	19.7	43.4

Nota: La diferencia que pueda haber hasta 100.0 por ciento en cada suma horizontal está constituida por los participantes en la clasificación de ensamblaje y reparación.

Fuente: Datos primarios del Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento.

Tabla 6

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL NUMERO DE PARTICIPANTES POR REGION DE A.D.T. CON EMPLEO CETA EN EL SERVICIO PUBLICO EN CADA GRUPO OCUPACIONAL HASTA ABRIL Y MAYO DE 1981

	Por ciento del total en el grupo ocupacional				
Región	Total	Técnicos, profesionales y gerenciales	Clericales y de venta	De servicio	Empleo estructural y misceláneo
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguadilla	12.0	12.0	10.6	13.2	12.0
Arecibo	15.0	16.4	13.8	15.2	14.8
Bayamón	8.7	8.7	9.5	9.3	8.0
Caguas	6.7	8.6	10.2	8.9	3.4
Guayama	12.2	9.4	8.8	13.4	14.3
Humacao	11.2	9.2	10.8	10.1	12.5
Mayagüez	12.0	8.9	9.1	11.0	15.0
Ponce	9.5	11.8	8.7	10.3	8.7
San Juan	12.7	14.8	18.4	8.7	11.1

Fuente: Datos primarios del Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento.

en el mercado para competir con éxito por un empleo. El peso de esta categoría dentro del total de empleo CETA en cada región fluctuó entre 21.9 por ciento en la región de Caguas y 54.3 por ciento en la de Mayagüez. Al pesarse dentro del total de empleo temporero en el servicio público bajo la Administración del Derecho al Trabajo, el total de la región de Caguas constituyó 3.4 por ciento mientras el de Mayagüez, que fue de 15.0 por ciento, superó a las demás regiones en empleo estructural y relacionado.

La ocupación con el mayor número de puestos en la categoría de empleo estructural y misceláneo fue la de trabajador u obrero (Tabla 7). La cesantía de obreros representó tres de cada cuatro puestos en la categoría y casi un tercio del total de puestos eliminados en todas las categorías. Otras ocupaciones con bajas numerosas fueron capataz, jardinero, personal en mecánica, chófer de ambulancia, chóferes u operadores de equipo pesado y carpintero, en ese orden.

Los despidos en las categorías restantes de grupos ocupacionales se distribuyeron en partes casi iguales. El grupo de ocupaciones clericales y el de ocupaciones de servicios coincidieron en un 19.7 por ciento, cada uno, del total de despidos en el empleo CETA de servicio público. El cuarto grupo, de técnicos, profesionales y personal gerencial, alcanzó 17.1 por ciento de los despedidos.

El personal clerical despedido, 2,860, estuvo constituido casi totalmente por secretarias y oficinistas. Una cifra casi idéntica de despidos en las ocupaciones de servicios se concentró, con dos de cada tres casos, entre guardias, guardianes, celadores, aspirantes a vigilante, conserjes, chóferes o conductores y agentes de salud en el hogar. De los 2,476 técnicos, profesionales y gerenciales despedidos, el 38.1 por ciento lo constituyeron

Tabla 7

RESUMEN DE LAS OCUPACIONES CON MAYOR NUMERO DE PARTICIPANTES EN LOS TITULOS IID Y VI DE CETA POR GRUPO OCUPACIONAL EN REGIONES DEL BALANCE DEL ESTADO A ABRIL Y MAYO DE 1981

Ocupación por grupo ocupacional	Participantes: Número	Participantes: % del total
Total de participantes	14,515	100.0
Técnicos, profesionales y gerenciales	2,476	17.1
Auxiliares de hospital, auxiliares y ayudantes de enfermera, enfermera práctica	571	3.9
Oficial de custodia	372	2.6
Líder recreativo	141	1.0
Técnico de servicios sociales	53	0.4
Clericales y de ventas	2,860	19.7
Secretarias y oficinistas	2,580	17.8
Ocupaciones de servicios	2,861	19.7
Guardias, guardianes, celadores y aspirantes a vigilante	802	5.5
Chófer y conductor	469	3.2
Conserje	632	4.4
Agente de salud en el hogar	177	1.2
Empleo estructural y misceláneo	6,304	43.4
Trabajador u obrero	4,625	31.9
Carpintero	149	1.0
Mecánico, auxiliar o ayudante de mecánico, chófer de ambulancia	173	1.2
Capataz	265	1.8
Jardinero	260	1.8
Chóferes u operadores de equipo pesado	167	1.2

Fuente: Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento.

auxiliares de hospital, auxiliares y ayudantes de enfermera, enfermeras prácticas y oficiales de custodia. A estas ocupaciones siguieron las de líder recreativo y técnico de servicios sociales.

La región más afectada por el número de despidos en el agregado de ocupaciones CETA de servicio público bajo la Administración del Derecho al Trabajo fue Arecibo, con 15.0 por ciento del total. Las demás regiones compartieron porcentajes intermedios cercanos, hasta el mínimo de 6.7 por ciento que correspondió a Caguas. Por el lado de los municipios bajo la Administración del Derecho al Trabajo, los cinco con mayor número de despidos fueron San Juan, Arecibo, Guayama, Aguadilla y Mayaguez, en ese orden. Del total de 3,782 casos, que representaron la cuarta parte del total en el Balance del Estado, los extremos fueron de 1,054 despedidos en San Juan y 521 en Mayagüez. Como es de inferir, las ocupaciones con mayor número de cesanteados eran de empleo estructural y misceláneo.

En síntesis, la composición ocupacional del personal CETA del servicio público que fue despedido sugiere que los servicios municipales y de agencias afectados adversamente fueron los que complementan la función administrativa y las funciones de construcción, conservación de la salud, recreación, limpieza y ornato. A juzgar por el alcance de labores que se contemplan para las ocupaciones afectadas por los despidos, y por el peso enorme del empleo CETA, principalmente al nivel municipal, el impacto adverso de la eliminación del empleo CETA en el servicio público afectó servicios esenciales. Es que, aun tratándose de empleos temporeros para las personas transeuntes que los ocupaban, ello constituía empleo permanente para efectos de la estructura de empleo público a nivel de agencia o municipio.

IV. EPILOGO

El advenimiento de la nueva administración republicana en Washington en 1981 marcó no sólo la eliminación gradual de los empleos temporeros en el sector público bajo CETA sino su eliminación casi absoluta bajo la nueva legislación que sustituiría a CETA. El cese en el financiamiento federal de este tipo de empleo constituyó una promesa de campaña que se haría cumplir en breve y en forma definitiva y duradera. En efecto, el Job Training Partnership Act de 1982 firmado por el Presidente Ronald Reagan pone su énfasis de adiestramiento para el empleo en las nuevas oportunidades de colocación que puedan generarse en el sector privado.

Este alcance tan restringido de la nueva ley impone severas limitaciones a las probabilidades de que Puerto Rico pueda lograr el uso más inmediato, eficaz y duradero de los fondos que fluirán para adiestramientos en el país. La experiencia bajo CETA, aun bajo el Título VII, reservado para programas de adiestramiento y empleo en sociedad con el sector privado, señaló una disposición mínima de los empresarios privados en Puerto Rico a participar en dichos programas. Independientemente de las motivaciones tras la indiferencia patronal privada, si el contexto de esta realidad no cambia, la base fundamental para el aprovechamiento factible de fondos para adiestramiento se reduciría a las oportunidades que puedan promoverse a través de incentivos para la creación de entidades privadas que patrocinen programas de adiestramiento hacia la creación de empleos utilizando los fondos federales. Esta creación de empleos podría seguir un patrón similar al viejo sistema del empleo en el servicio público bajo CETA aunque sólo en lo que concierne a ubicar al participante en

una agencia o gobierno municipal con vista a adiestrarse y permanecer permanentemente en el empleo. Según la experiencia bajo CETA, que perseguía ese objetivo que fue frustrado totalmente en Puerto Rico, la perspectiva de éxito en esta dirección es nula en el futuro cercano. En otras palabras, si se aplica el rigor de la nueva ley de 1982 en lo que toca a evidenciar empleo real y permanente con cada programa de adiestramiento, Puerto Rico tendrá muy poco para aprovechar de los fondos federales en los años por venir. Claro, esto puede no resultar tan fatalista si se logra flexibilizar la aplicación de la ley aquí.

El desenlace final de la nueva legislación, en toda la extensión posible en lo que concierne a Puerto Rico, puede ser el usar el empleo público, temporero o permanente, como vía de escape a la eventualidad de que el empresario privado continúe rehuyendo participación considerable. Ello es posible por tres razones. Primero, la nueva ley provee para el adiestramiento en el trabajo ("on the job training") en el sector público. Segundo, y eludiendo el asunto de cuán eficaz y eficientemente se usan los recursos humanos marginales en el sector público, la experiencia bajo CETA mostró que el empleo temporero a nivel municipal cubría una parte sustancial de actividades y servicios al gobierno y la ciudadanía. Tercero, y en el peor de los casos, los fondos gastados en este tipo de programa ayudan a generar y/o mantener unos niveles de ingreso necesarios para la clientela, que siempre habrá de multiplicarse en algún impacto productivo. Considerando que se trata de fondos que no procede descartar, y que su costo de oportunidad es cero-- dada la restricción de uso casi exclusivo para adiestramiento que la ley impone-- no cabe esperar lo peor en el uso del dinero. Es de esperar, por el contrario, que se imponga la



necesidad de ejercitar la imaginación para aprovechar los fondos de la nueva legislación para aumentar la capacidad productiva del país al tiempo que se genera el consumo adicional que se espera, de todos modos, de los participantes que reciban los nuevos ingresos.

lrc